MÉMOIRE

DU

GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) /
ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE

AUPRÈS DE

LA COMMISSION SUR LES ENJEUX ÉNERGÉTIQUES DU QUÉBEC

NEMASKA ET CHISASIBI, EEYOU ISTCHEE, BAIE-JAMES

NOVEMBRE 2013

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. CONTEXTE 2

A. LES CRIS D'EEYOU ISTCHEE 2

B. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES 3

C. *CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS* 3

D. PAIX DES BRAVES 4

E. PARTENARIAT DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE 5

III. DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET *VISION CRIE DU PLAN NORD* 6

A. PRINCIPES 7

B. ORIENTATIONS CRIES SUR L'ÉNERGIE 8

IV. ÉNERGIE, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET NOUVEAU RÉGIME DE GOUVERNANCE DANS LE TERRITOIRE D'EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES 9

A. GOUVERNEMENT RÉGIONAL D'EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES 9

B. GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE 10

C. ÉNERGIE 11

V. CONCLUSION 11

I. INTRODUCTION

1. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (« **GCC(EI)** ») est l'organe politique qui représente les quelque 18 000 Cris d'Eeyou Istchee, le territoire traditionnel des Cris dans la Baie James. L'Administration régionale crie (« **ARC** ») a été créée en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et de la *Loi sur l'Administration régionale crie*[1] comme le bras administratif du gouvernement de la nation crie.

2. Depuis près de 40 ans, les Cris ont signé de nombreux accords avec les gouvernements du Québec et du Canada. Ces accords créent un cadre juridique unique dans l'Eeyou Istchee. Ils comprennent, entre autres :

   (a) la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (« **CBJNQ** »), signée en 1975 avec le Canada et le Québec (et modifiée depuis par 24 Conventions complémentaires);

   (b) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, signée en 2002, souvent appelée la « *Paix des Braves* »;

   (c) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, signée en 2008; et

   (d) l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec*, signée le 24 juillet 2012. Cette Entente a été approuvée récemment par le projet de loi 42, la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*.[2]

3. La CBJNQ a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par une loi du Québec, la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*[3] et par une loi

---

1 RLRQ, chapitre A-6.1.
2 L.Q. 2013, c. 19, sanctionné le 14 juin 2013.
3 L.Q. 1976, c. 46, maintenant RLRQ, chapitre C-67.

fédérale, la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*.[4]

4. La CBJNQ est un accord sur les revendications territoriales et un traité en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les droits des Cris prévus à la CBJNQ sont des droits existants issus de traités reconnus et confirmés en vertu des articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.[5]

II. CONTEXTE

A. LES CRIS D'EEYOU ISTCHEE

5. Il ya plus de 18 000 Cris d'Eeyou Istchee, et environ 16 000 vivent dans les neuf communautés cries, correspondant aux neuf Premières nations cries d'Eeyou Istchee. Pendant des milliers d'années, les Cris ont vécu dans leur territoire traditionnel d'Eeyou Istchee, ou la Baie James, dans le Nord du Québec.

6. Tout l'Eeyou Istchee est intensivement utilisé et géré par les Cris dans leurs activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage, qui demeurent le fondement de leur culture.

7. L'occupation par les Cris du territoire d'Eeyou Istchee Baie-James ne se limite pas aux activités traditionnelles. Bien qu'ils soient encore très engagés dans leur culture traditionnelle, les Cris sont de plus en plus impliqués dans d'autres formes d'activité économique dans l'Eeyou Istchee.

8. Au cours des 30 dernières années et plus, les Cris ont été actifs à bâtir des partenariats avec leurs voisins, les Jamésiens, et avec des entreprises à travers le Québec. Les Cris ont conclu des ententes avec Hydro-Québec et avec des compagnies minières et forestières. En l'espace de deux générations, les Cris ont montré qu'ils sont très « ouvert aux affaires ».

---

4 S.C. 1976-77, c. 32.

5 *Québec (Procureur général) c. Moses*, [2010] 1 R.C.S. 557.

B. DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES

9. Les 50 dernières années ont connu un changement radical dans le rôle des Cris d'Eeyou Istchee en matière de développement des ressources et de l'énergie. Il ya cinquante ans, le développement a été initié et réalisé par des étrangers, avec pratiquement aucune consultation ou participation des Cris. Les retombées du développement des ressources – emplois, contrats, logement et développement économique – ont largement bénéficié aux communautés non autochtones. Alors que les Cris étaient exclus des retombées de l'exploitation des ressources, ce sont eux qui supportaient ses impacts négatifs – dégradation de l'environnement, déplacements de leurs communautés et perturbation de leurs activités traditionnelles.

C. *CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS*

10. En 1970, le gouvernement du Québec a annoncé l'énorme projet hydroélectrique de la Baie James. Ce projet massif allait affecter de manière radicale le territoire traditionnel des Cris d'Eeyou Istchee et leur mode de vie traditionnel, fondé sur la chasse, la pêche et le piégeage. Pourtant, à l'époque, les Cris n'ont pas été consultés et personne n'a cherché à obtenir leur consentement.

11. Les Cris ont été contraints de prendre des procédures judiciaires pour défendre leurs droits, leur environnement et leur mode de vie. Ces procédures ont mené à des négociations entre les Cris, les Inuit, le Québec et le Canada, qui ont abouti à la signature le 11 novembre 1975 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*.

12. La CBJNQ est le premier traité moderne au Canada sur les revendications territoriales des Autochtones. Il s'agit d'un document complexe, qui contient 30 chapitres qui abordent des sujets aussi variés que le régime des terres des Cris, la gouvernance locale et régionale, la santé et l'éducation, la justice et la police, le développement économique et communautaire, un programme innovateur de sécurité du revenu pour soutenir les activités traditionnelles des Cris, et beaucoup plus encore.

D. PAIX DES BRAVES

13. Au moment de sa signature, la CBJNQ était envisagée comme un partenariat entre les Cris et le Québec en matière de gouvernance et de développement de la Baie James. Pourtant, pendant de nombreuses années après sa signature, cette promesse de partenariat n'a pas été remplie.

14. Durant les années 1980 et 1990, de nombreux conflits ont surgi concernant les manquements du Québec quant au respect de ses obligations en vertu de la CBJNQ, son intention de procéder avec le Projet hydroélectrique de la rivière Grande-Baleine et sa gestion du secteur forestier dans l'Eeyou Istchee. Pendant les années 1990, les Cris ont été contraints de prendre de nombreuses procédures judiciaires pour obtenir réparation à l'égard de ces questions.

15. Au début des années 2000, les relations entre les Cris et le Québec ont connu une impasse. C'est alors que les Cris et le Québec, dirigés par l'ancien grand chef Ted Moses et l'ancien premier ministre Bernard Landry, ont décidé de mettre de côté les vieilles disputes et de négocier une nouvelle relation de nation à nation. Ces négociations ont abouti à la signature en février 2002 de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Québec et les Cris*, souvent appelée la « *Paix des braves* ».

16. La *Paix des braves* a marqué un tournant dans les relations entre les Cris et le Québec. De la confrontation et du conflit, la relation a évolué vers la coopération et le partenariat. La *Paix des braves* a établi un partenariat entre les Cris et le Québec dans le développement des ressources d'Eeyou Istchee – l'énergie, les mines et la foresterie. Ce partenariat a contribué à la prospérité, non seulement des Cris, mais des Jamésiens et de tous les Québécois.

17. En termes généraux, la *Paix des braves* a établi une nouvelle relation de nation à nation entre les Cris et le Québec, fondée sur le respect mutuel, une plus grande autonomie pour les Cris et un nouveau partenariat entre les Cris et le Québec en matière de développement des ressources :

> **2.3** La présente Entente permet de marquer une étape importante dans une nouvelle relation de nation à nation, ouverte, respectueuse de l'autre communauté et favorisant une responsabilisation de la nation crie dans son propre développement et ce, dans le contexte d'une plus grande autonomie.
>
> **2.4** Le Québec encouragera et facilitera la participation des Cris de la Baie-James à des projets de développement forestier, hydroélectrique et minier dans le Territoire par le biais de partenariats, d'emplois et de contrats.
>
> **2.5** La présente Entente a pour objets :
>
> (a) L'établissement d'une nouvelle relation de nation à nation, fondée sur la volonté commune des parties de poursuivre le développement du Territoire conventionné de la Baie-James et de rechercher l'épanouissement des Cris et de la nation crie dans un contexte de modernisation croissante;
>
> (b) Une responsabilisation accrue de la nation crie par rapport à son développement économique et communautaire et, ce faisant, une plus grande autonomie et capacité à répondre, en partenariat avec le Québec, aux besoins de la population crie;
>
> (c) L'établissement de moyens afin de permettre aux parties de travailler ensemble à la mise en valeur des ressources minières, forestières et hydroélectriques sur le Territoire pour la période de l'application de cette Entente;
>
> […]
>
> [Emphase ajoutée]

E. PARTENARIAT DANS LE DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE

18. Un élément principal de la *Paix des braves* est l'établissement d'un nouveau partenariat entre le Québec et les Cris pour le développement responsable des ressources dans l'Eeyou Istchee. Elle prévoit, entre autres, le consentement des Cris au Projet Eastmain 1-A/Rupert d'Hydro-Québec, sous réserve de l'examen environnemental.

19. À cet égard, il convient de noter les observations d'Hydro-Québec dans son mémoire à la Commission concernant les accords récents avec les Cris[6] :

---

[6] Hydro-Québec, *Mémoire à la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec*, Octobre 2013, pp. 12-13.

> En effet, Hydro-Québec a inauguré plusieurs équipements et ouvrages importants au cours des dernières années, soit les centrales de l'Eastmain-1, de la Péribonka et plus récemment de l'Eastmain-1-A–Sarcelle–Rupert.
>
> Découlant de la *Paix des braves*, les conventions Nadoshtin et Boumhounan, négociées par Hydro-Québec, ont facilité la construction et l'exploitation du projet de l'Eastmain-1 d'une part et encadré la réalisation du projet de l'Eastmain-1-A–Sarcelle–Rupert d'autre part. En vertu de cette entente novatrice, les Cris ont participé directement, avec Hydro-Québec, aux études et aux travaux liés au projet et ont été impliqués à toutes les étapes de celui-ci, des études préliminaires jusqu'à la mise en service.

20. Contrairement à la perception de certains, les Cris ne sont pas contre le développement. Au contraire, les Cris sont en faveur du développement des ressources dans l'Eeyou Istchee, à condition que (i) leurs droits soient respectés, (ii) des mesures appropriées soient prises pour protéger l'environnement et leurs activités traditionnelles et (iii) des retombées en découlent pour les communautés cries.

21. Pour être clair, la position des Cris est qu'aucun développement des ressources ne peut se produire dans l'Eeyou Istchee à moins qu'il ne soit socialement acceptable pour les communautés cries, tel qu'en témoigne la conclusion d'accords avec les communautés. Les Cris doivent être des partenaires actifs, et non seulement des spectateurs passifs, dans ces développements.

III. DÉVELOPPEMENT DES ÉNERGIES RENOUVELABLES ET *VISION CRIE DU PLAN NORD*

22. L'un des six objectifs stratégiques identifiés dans le Document de consultation de la Commission est de miser sur la production d'énergies renouvelables (hydroélectricité et éoliens) et développer les énergies renouvelables émergentes (hydrolienne, solaire passif, géothermique, etc.) en favorisant le développement et l'innovation.

23. Près de 50% de la production d'énergie hydroélectrique du Québec est généré dans l'Eeyou Istchee. Compte tenu de ce fait, le point de vue des Cris sur ce secteur mérite une attention particulière. Il est donc essentiel que les orientations et les politiques du Québec quant au développement des énergies renouvelables dans l'Eeyou Istchee soient formulées en consultation étroite avec la Nation crie d'Eeyou Istchee.

24. En février 2011, la Nation crie a rendu public la *Vision crie du Plan Nord*. Ce document énonce les principes et les orientations des Cris concernant de nombreux aspects économiques, sociaux et environnementaux liés au développement du Nord, y compris le développement de l'énergie.

A. PRINCIPES

25. Il convient de rappeler ici certains des principes énoncés dans la *Vision crie du Plan Nord* en ce qui concerne le développement du Nord :

(a) le Québec doit respecter les droits des Cris et honorer ses obligations envers les Cris, en particulier celles prévues dans la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, la *Paix des braves* et l'Entente sur la gouvernance Cris-Québec

(b) le Québec doit respecter et maintenir sa relation de nation à nation avec les Cris telle qu'établie en vertu du traité de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et de la *Paix des braves*;

(c) tout projet de développement situé dans l'Eeyou Istchee aura une incidence sur les droits et les intérêts des Cris, et par conséquent, exigera des consultations avec les Cris et des accommodements à leur égard;

(d) le Québec doit respecter les structures et les régimes prévus à la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, y compris ceux prévus au chapitre 22 concernant le régime de protection environnementale et sociale;

(e) les promoteurs doivent démontrer l'acceptabilité environnementale et sociale de leurs projets ainsi que le caractère durable de tels projets à l'égard des terres, des ressources, de la culture et de l'identité des Cris d'Eeyou Istchee;

(f) le développement du Nord doit assurer aux Cris une participation et des retombées significatives à travers des investissements directs, des partenariats, des contrats et des emplois;

(g) le développement du Nord doit faciliter de nouveaux partenariats entre les Cris et des entités autochtones et non-autochtones;

(h) le développement du Nord doit promouvoir la création de richesses pour les Cris et les autres résidents d'Eeyou Istchee, à travers des investissements directs, des partenariats, des contrats et des emplois;

(i) le développement du Nord doit accélérer la création d'emplois pour les Cris à travers le développement d'une main-d'œuvre crie de techniciens, professionnels et gestionnaires, et fournir une part équitable d'emplois bien rémunérés pour les Cris.

B. ORIENTATIONS CRIES SUR L'ÉNERGIE

26. Les orientations de la Nation crie en matière d'énergie sont énoncées dans la *Vision crie du Plan Nord*. Elles comprennent ce qui suit :

Le territoire d'Eeyou Istchee possède un potentiel considérable d'énergie renouvelable non-développée, principalement éolienne et hydroélectrique. Les Cris sont ouverts au développement des ressources énergétiques renouvelables d'Eeyou Istchee, sous réserve de certains principes et conditions :

(a) Un bloc d'énergie renouvelable doit être mis de côté pour le développement par les Cris dans l'Eeyou Istchee;

(b) Les projets de développement d'énergie doivent être acceptables d'un point de vue environnemental et social, et ils sont assujettis au régime de protection environnementale et sociale du chapitre 22 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*;

(c) Les intérêts de la Nation crie dans son ensemble, des diverses Premières nations cries et des maîtres de trappe et chasseurs cris doivent être protégés dans le développement des ressources énergétiques de l'Eeyou Istchee;

(d) Les Cris doivent être des partenaires à part entière dans le développement de projets énergétiques dans l'Eeyou Istchee.

La Politique énergétique du Québec doit tenir compte de ces orientations cries sur l'énergie.

IV. ÉNERGIE, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET NOUVEAU RÉGIME DE GOUVERNANCE DANS LE TERRITOIRE D'EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES

27. Le résumé du Document de consultation publié par la Commission identifie comme perspective d'action l'intégration des considérations énergétiques dans la planification de l'aménagement du territoire. Le Document de consultation lui-même aborde cette question principalement en termes d'aménagement urbain du territoire.[7] Les Cris estiment que l'intégration de l'énergie et de l'aménagement du territoire s'applique bien au-delà du contexte de l'aménagement urbain. À la lumière de la récente Entente sur la gouvernance Cris-Québec, la nouvelle Politique énergétique doit tenir compte de la nécessité d'intégrer la planification de l'utilisation des terres dans le cadre des considérations énergétiques sur l'ensemble du territoire d'Eeyou Istchee Baie-James, et, plus particulièrement, sur les terres cries de la catégorie II.

28. L'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec* (« **Entente sur la gouvernance** ») a été signée par les Cris et le Québec le 24 juillet 2012.

29. L'Entente sur la gouvernance a été approuvée par le projet de loi 42, la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*,[8] qui a été adoptée le 13 juin 2013 et qui entrera en vigueur le 1er janvier 2014 (« **Loi sur la gouvernance** »).

30. Ensemble, l'Entente sur la gouvernance et la Loi sur la gouvernance marquent une nouvelle ère en matière de gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James. Ils établissent un nouveau partenariat entre les Cris, le Québec et les Jamésiens pour la gouvernance du territoire d'Eeyou Istchee Baie-James.

A. GOUVERNEMENT RÉGIONAL D'EEYOU ISTCHEE BAIE-JAMES

31. La Loi sur la gouvernance mettra en place, à compter du 1er janvier 2014, le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, qui remplacera la Municipalité de

---

7 Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, *De la réduction des gaz à effet de serre à l'indépendance énergétique du Québec*, Document de consultation, 2013, pp. 66-67.

8 L.Q. 2013, c. 19, sanctionné le 14 juin 2013.

Baie-James. Les Cris et les Jamésiens auront une représentation égale au sein du Conseil du Gouvernement régional pour les dix premières années de son fonctionnement. Le Gouvernement régional constitue une première au Canada: il sera le premier partenariat formel en matière de gouvernance entre un peuple autochtone et la population non autochtone.

32. Le Gouvernement régional sera un organisme municipal ayant juridiction sur les terres de la catégorie III, c'est-à-dire le territoire de la Municipalité de Baie-James au 31 décembre 2013, à l'exception des terres de la catégorie II.

33. Le Gouvernement régional exercera essentiellement les mêmes pouvoirs que ceux qui sont actuellement exercés par la Municipalité de Baie-James. En outre, le Gouvernement régional peut déclarer sa compétence en ce qui concerne les champs de compétence appartenant à une municipalité régionale de comté, tels que la planification de l'aménagement et de l'utilisation des terres. Le Gouvernement régional exercera également les fonctions d'une commission régionale des ressources naturelles et du territoire (CRRNT).

B. GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

34. L'Entente sur la gouvernance et la Loi sur la gouvernance prévoient une plus grande autonomie des Cris sur les terres de la catégorie II. À compter du 1er janvier 2014, le Gouvernement de la nation crie exercera certaines fonctions et pouvoirs en vertu des lois du Québec sur les terres de la catégorie II, notamment en ce qui concerne la planification et la gestion des terres et des ressources.

35. Quant à l'aménagement du territoire, le Gouvernement de la nation crie pourra exercer sur les terres de la catégorie II les pouvoirs d'une municipalité régionale de comté en ce qui concerne l'énoncé de vision stratégique et le schéma d'aménagement et de développement.

36. En ce qui concerne la planification de l'utilisation des terres et des ressources, le Gouvernement de la nation crie mettra en place la Commission Eeyou de planification, qui préparera un plan régional de l'utilisation des terres et des ressources pour les terres

de la catégorie II. Ce plan est similaire aux plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) préparés par les CRRNTs ailleurs au Québec. Le Gouvernement de la nation crie prendra également part à l'élaboration du plan d'affectation des terres publiques (PATP) pour les terres de la catégorie II.

37. Le schéma d'aménagement et de développement et l'énoncé de vision stratégique, ainsi que le plan régional de l'utilisation des terres et des ressources pour les terres de la catégorie II doivent être conformes aux orientations, principes et objectifs qui seront déterminés par le Gouvernement de la nation crie en consultation avec les communautés cries et avec l'accord du Gouvernement du Québec.

38. En résumé, le Gouvernement de la nation crie exercera d'importantes nouvelles compétences en vertu de l'Entente sur la gouvernance et de la Loi sur la gouvernance en ce qui concerne la planification de l'utilisation des terres et des ressources sur les terres de la catégorie II. La nouvelle Politique énergétique du Québec doit tenir compte de ces nouvelles compétences du Gouvernement de la nation crie.

C. ÉNERGIE

39. En ce qui concerne l'énergie, l'Entente sur la gouvernance prévoit que le développement de projets hydroélectriques de 50 MW et moins et de tous les projets éoliens sur les terres de la catégorie II seront exclusivement réservés pour le contrôle du Gouvernement de la nation crie, d'une bande crie ou d'une communauté crie.

V. CONCLUSION

40. Tel qu'indiqué précédemment, les Cris jouissent de droits spéciaux issus de traités, en particulier en matière de protection sociale et environnementale et de chasse, de pêche et de piégeage en vertu des dispositions de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, sur l'ensemble du territoire d'Eeyou Istchee Baie-James.

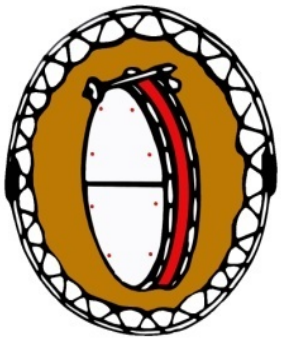
41. Les Cris d'Eeyou Istchee ont également des droits et des intérêts particuliers dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James en vertu de la *Paix des braves*, de l'Entente sur la gouvernance et de la législation connexe.

42. Toutes les nouvelles politiques relatives au développement de l'énergie dans l'Eeyou Istchee doivent respecter les droits issus de traités et autres droits des Cris, et doivent être élaborées en étroite consultation avec les Cris.

43. La nouvelle Entente sur la gouvernance et la Loi sur la gouvernance octroient au Gouvernement de la nation crie de nouvelles compétences sur les terres de la catégorie II quant à la planification de l'utilisation des terres et des ressources ainsi que la gestion des terres et des ressources naturelles. La nouvelle Politique énergétique du Québec doit tenir compte de ces nouvelles compétences et de ces nouveaux pouvoirs du Gouvernement de la nation crie.

44. Les Cris sont heureux de pouvoir échanger avec le gouvernement du Québec et avec toutes les parties intéressées sur les mesures visant à assurer le développement responsable du secteur de l'énergie dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James, conformément avec la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, la *Paix des braves* et l'Entente sur la gouvernance.

* * * * *



BRIEF

OF THE

GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) / CREE REGIONAL AUTHORITY

TO

THE COMMISSION ON ENERGY ISSUES OF QUÉBEC

NEMASKA AND CHISASIBI, EEYOU ISTCHEE, JAMES BAY

NOVEMBER 2013

TABLE OF CONTENTS

I. INTRODUCTION 1

II. CONTEXT 2

A. THE CREE OF EEYOU ISTCHEE 2

B. RESOURCE DEVELOPMENT 2

C. *JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT* 3

D. *PAIX DES BRAVES* 3

E. PARTNERSHIP IN ENERGY DEVELOPMENT 5

III. RENEWABLE ENERGY DEVELOPMENT AND *CREE VISION OF PLAN NORD* 6

A. PRINCIPLES 6

B. CREE ORIENTATIONS ON ENERGY 7

IV. ENERGY, LAND USE PLANNING AND THE NEW GOVERNANCE REGIME IN THE EEYOU ISTCHEE JAMES BAY TERRITORY 8

A. EEYOU ISTCHEE JAMES BAY REGIONAL GOVERNMENT 9

B. CREE NATION GOVERNMENT 9

C. ENERGY 10

V. CONCLUSION 10

I. INTRODUCTION

1. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) ("**GCC(EI)**") is the political body that represents the approximately 18,000 Cree of Eeyou Istchee, the traditional homeland of the Cree in James Bay. The Cree Regional Authority ("**CRA**") was established pursuant to the *James Bay and Northern Quebec Agreement* and the *Act respecting the Cree Regional Authority*[1] as the administrative arm of the Cree Nation government.

2. Over close to 40 years, the Cree have signed many agreements with the Governments of Québec and Canada. These agreements create a unique legal environment in Eeyou Istchee. They include, among others:

   (a) the *James Bay and Northern Quebec Agreement* ("**JBNQA**"), signed in 1975 with Canada and Québec (and since amended by 24 Complementary Agreements);

   (b) the *Agreement concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Quebec*, signed in 2002, often called the "*Paix des Braves*";

   (c) the *Agreement concerning a New Relationship between Canada and the Crees of Eeyou Istchee*, signed in 2008; and

   (d) the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*, signed on July 24, 2012. This Agreement was recently approved by Bill 42, *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government*.[2]

3. The JBNQA was approved, given effect to and declared valid by a law of Québec, the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*[3] and by a federal law, the *James Bay and Northern Québec Native Claims Settlement Act*.[4]

---

1 CQLR, chapter A-6.1.
2 S.Q. 2013, c. 19, assented to on June 14, 2013.
3 S.Q. 1976, c. 46, now CQLR, chapter C-67.
4 S.C. 1976-77, c. 32.

4. The JBNQA is a land claim agreement and treaty under section 35 of the *Constitution Act, 1982.* The rights of the Cree provided for in the JBNQA are existing treaty rights recognized and protected under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.[5]

II. CONTEXT

A. THE CREE OF EEYOU ISTCHEE

5. There are more than 18,000 Cree of Eeyou Istchee, and about 16,000 reside in the nine Cree communities, corresponding to the nine Cree First Nations of Eeyou Istchee. For thousands of years, the Cree have lived in their traditional homeland of Eeyou Istchee, or James Bay, Northern Quebec.

6. All of Eeyou Istchee is intensively used and managed by the Cree in their traditional activities of hunting, fishing and trapping, which remain the foundation of their culture.

7. Cree occupation of the Eeyou Istchee James Bay territory is not restricted to traditional activities. While still very much engaged in their traditional culture, the Cree have become increasingly involved in other forms of economic activity in Eeyou Istchee.

8. Over the past 30 years and more, the Cree have been actively building partnerships with their neighbours, the Jamésiens, and with businesses across Québec. The Cree have entered into agreements with Hydro-Québec and with mining and forestry companies. In the space of two generations, the Cree have shown that they are very much "open for business".

B. RESOURCE DEVELOPMENT

9. The past 50 years have seen a radical change in the role of the Cree of Eeyou Istchee with regard to resource and energy development. Fifty years ago, development was initiated and carried out by outsiders, with virtually no consultation or involvement of the Cree. The benefits of resource development – jobs, contracting, housing and economic development – went largely to non-Aboriginal communities. By contrast, the Cree were

---

[5] *Québec (Attorney General) v. Moses*, [2010] 1 S.C.R. 557.

shut out from the benefits of resource development, while it was the Cree who bore its negative impacts – environmental degradation, dislocation of their communities and disruption of their traditional activities.

C. *JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT*

10. In 1970, the Government of Québec announced the massive James Bay Hydroelectric Project. This enormous project would radically affect the Cree's homeland of Eeyou Istchee and their traditional way of life, based on hunting, fishing and trapping. Yet, at the time, the Cree were not consulted, nor was their consent sought.

11. The Cree were forced to take legal proceedings to defend their rights, their environment and their way of life. These proceedings led to negotiations between the Cree, the Inuit, Québec and Canada, which culminated in the signature on November 11, 1975 of the *James Bay and Northern Québec Agreement*.

12. The JBNQA is the first modern Aboriginal land claims treaty in Canada. It is a complex document, containing 30 chapters that address such varied subjects as the Cree land regime, local and regional government, health and education, justice and police, community and economic development, an innovative income security program to support Cree traditional activities and much more.

D. *PAIX DES BRAVES*

13. When it was signed, the JBNQA was envisaged as a partnership between the Cree and Québec in the governance and development of James Bay. Yet, for many years after its signature, this promise of partnership was not fulfilled.

14. During the 1980's and 1990's, many disputes arose concerning Québec's failure to honour its obligations under the JBNQA, its intention to proceed with the Great Whale River Hydroelectric Project and its management of the forestry sector in Eeyou Istchee. During the 1990's, the Cree were forced to take numerous legal proceedings to seek redress on these issues.

15. By the early 2000's, relations between the Cree and Québec were at an impasse. It was then that the Cree and Québec, led by former Grand Chief Ted Moses and former Premier Bernard Landry, decided to set aside the old disputes and to negotiate a new, Nation-to-Nation relationship. These negotiations led to the signature in February 2002 of the *Agreement concerning a New Relationship between Québec and the Crees*, often called the "*Paix des Braves*".

16. The *Paix des Braves* marked a turning point in relations between the Cree and Québec. From one of confrontation and conflict, the relationship matured into one of cooperation and partnership. The *Paix des Braves* established a partnership between the Cree and Québec in the development of the resource wealth of Eeyou Istchee – energy, mines and forestry. This partnership has contributed to the prosperity, not just of the Cree, but of the Jamésiens and of all Quebecers.

17. In general terms, the *Paix des Braves* established a new Nation-to-Nation relation between the Cree and Québec, based on mutual respect, increased autonomy for the Cree and a new partnership between the Cree and Québec in resource development:

> **2.3** This Agreement marks an important stage in a new nation-to-nation relationship, one that is open, respectful of the other community and that promotes a greater responsibility on the part of the Cree Nation for its own development within the context of greater autonomy.
>
> **2.4** Québec will promote and facilitate the participation of the James Bay Crees in forestry, hydroelectricity and mining development in the Territory through partnerships, employment and contracts.
>
> **2.5** This Agreement has the following purposes:
>
> (a) The establishment of a new nation-to-nation relationship, based on the common will of the parties to continue the development of the James Bay Territory and to seek the flourishing of the Crees and the Cree Nation within a context of growing modernization;
>
> (b) The assumption of greater responsibility on the part of the Cree Nation in relation to its economic and community development and, in so doing, the achievement of increased autonomy with a greater capacity to respond, in partnership with Québec, to the needs of the Crees;
>
> (c) The setting up of means in order to allow the parties to work together in regard to the development of mining, forestry and hydroelectric

> resources in the Territory for the period of application of this Agreement;
>
> […]
>
> [Emphasis added]

E. PARTNERSHIP IN ENERGY DEVELOPMENT

18. A main element of the *Paix des Braves* is the establishment of a new partnership between Québec and the Cree for responsible resource development in Eeyou Istchee. It provides for, among other things, Cree consent to the Eastmain 1-A/Rupert Project of Hydro-Québec, subject to environmental review.

19. In this regard, it is worth noting the observations of Hydro-Québec in its brief to the Commission regarding recent agreements with the Cree[6]:

> [TRANSLATION]
>
> Hydro-Québec has inaugurated a number of major facilities in recent years: the Eastmain 1, Péribonka and, more recently, the Eastmain-1-A–Sarcelle–Rupert power stations.
>
> Flowing from the Paix des Braves, the Nadoshtin and Boumhounan Agreements, negotiated by Hydro-Québec, have facilitated the construction and operation of the Eastmain 1 Project, on the one hand, and provided the framework for carrying out the Eastmain-1-A–Sarcelle–Rupert Project, on the other. By virtue of this innovative agreement, the Cree have participated directly, with Hydro-Québec, in the studies and works related to the Project and have been involved in all of its phases, from the preliminary studies to the commissioning.

20. Contrary to the perception of some, the Cree are not against development. On the contrary, the Cree support resource development in Eeyou Istchee, provided that (i) their rights are respected, (ii) appropriate measures are taken to protect the environment and their traditional activities and (iii) benefits flow to the Cree communities.

21. To be clear, the Cree position is that no resource developments may occur in Eeyou Istchee unless they are socially acceptable to the Cree communities, as demonstrated by

---

6 Hydro-Québec, *Mémoire à la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec*, Octobre 2013, pp. 12-13.

the conclusion of agreements with the communities. The Cree must be active partners, not just passive by-standers, in these developments.

III. RENEWABLE ENERGY DEVELOPMENT AND *CREE VISION OF PLAN NORD*

22. One of the six strategic objectives identified in the Commission's Consultation Paper is to rely on the production of renewable energies (hydroelectricity and wind energy), develop emerging renewable energies (underwater generators, passive solar energy, geothermal energy, and so on) and foster development and innovation.

23. Close to 50% of Québec's hydroelectric energy production is generated in Eeyou Istchee. In view of this fact, the Cree perspective on this sector merits special attention. It is therefore essential that Québec's orientations and policies for the development of renewable energy in Eeyou Istchee be formulated in close consultation with the Cree Nation of Eeyou Istchee.

24. In February 2011, the Cree Nation released the *Cree Vision of Plan Nord*. This document sets out Cree principles and orientations regarding many economic, social and environmental aspects of northern development, including energy development.

A. PRINCIPLES

25. Certain of the principles set out in the *Cree Vision of Plan Nord* regarding northern development should be recalled here:

(a) Québec must respect Cree rights and honour its obligations to the Cree, in particular those provided for under the *James Bay and Northern Québec Agreement*, the *Paix des Braves* and the Cree-Québec Governance Agreement;

(b) Québec must respect and maintain the Nation-to-Nation relationship with the Cree established under the *James Bay and Northern Québec Agreement* treaty and the *Paix des Braves*;

(c) All development projects situated in Eeyou Istchee will affect Cree rights and interests; they will therefore require consultation and accommodation of the Cree;

(d) Quebec must respect the structures and regimes under the *James Bay and Northern Québec Agreement*, including those provided for in the environmental and social protection regime of Section 22;

(e) Proponents must demonstrate that their projects are environmentally and socially acceptable as well as sustainable in terms of the land, the resources and the culture and identity of the Cree of Eeyou Istchee;

(f) Northern development must provide for meaningful Cree participation and benefits through direct investments, partnerships, contracting and employment;

(g) Northern development must facilitate new partnerships between the Cree and Aboriginal and non-Aboriginal entities;

(h) Northern development must promote wealth creation for the Cree and other residents of Eeyou Istchee, through direct investments, contracts and employment;

(i) Northern development must accelerate job creation for the Cree through the development of a Cree technical, professional and managerial workforce and provide a fair share of well paid jobs for the Cree.

B. CREE ORIENTATIONS ON ENERGY

26. The orientations of the Cree Nation regarding energy are set forth in the *Cree Vision of Plan Nord.* They include the following:

The territory of Eeyou Istchee possesses considerable undeveloped renewable energy potential, primarily wind and hydroelectric. The Cree are open to the development of the renewable energy resources of Eeyou Istchee, subject to certain principles and conditions:

(a) A block of renewable energy must be set aside for development by the Cree in Eeyou Istchee;

(b) Energy development projects must be environmentally and socially acceptable, and subject to the Environmental and Social Protection Regime of Section 22 of the *James Bay and Northern Québec Agreement*;

(c) The interests of the Cree Nation as a whole, of the various Cree First Nations and of the Cree tallymen and hunters must be protected in the development of the energy resources of Eeyou Istchee;

(d) The Cree must be full partners in the development of energy projects in of Eeyou Istchee.

Québec's Energy Policy must reflect these Cree orientations on energy.

IV. ENERGY, LAND USE PLANNING AND THE NEW GOVERNANCE REGIME IN THE EEYOU ISTCHEE JAMES BAY TERRITORY

27. The Summary of the Consultation Paper released by the Commission identifies as a prospect for action the integration of energy considerations into land-use planning. The Consultation Paper itself discusses this issue primarily in terms of urban planning.[7] The Cree consider that the integration of energy and land-use planning applies well beyond the context of urban planning. In light of the recent Cree-Québec Governance Agreement, the new Energy Policy must reflect the need to integrate land-use planning into energy considerations in the entire Eeyou Istchee James Bay territory, and, more specifically, on Cree Category II lands.

28. The *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec* ("**Governance Agreement**") was signed by the Cree and Québec on July 24, 2012.

29. The Governance Agreement was approved by Bill 42, *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government* [8], enacted on June 13, 2013 and coming into force on January 1, 2014 ("**Governance Act**").

30. Together, the Governance Agreement and the Governance Act signal a new era in governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory. They establish a new partnership

---

7 Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, *From Greenhouse Gas Reduction to Québec's Energy Self-Sufficiency*, Consultation Paper, 2013, pp. 66-67.

8 S.Q. 2013, c. 19, assented to on June 14, 2013.

between the Cree, Québec and the Jamésiens for the governance of the Eeyou Istchee James Bay Territory.

A. EEYOU ISTCHEE JAMES BAY REGIONAL GOVERNMENT

31. The Governance Act will establish as of 1 January 2014 the Eeyou Istchee James Bay Regional Government, which will replace the Municipalité de Baie-James. The Cree and the Jamésiens will have equal representation on the Council of the Regional Government for the first ten years of its operation. The Regional Government represents a first in Canada: it will be the first formal partnership in governance between an Aboriginal people and non-Aboriginal population.

32. The Regional Government will be a municipal body with jurisdiction over Category III lands, that is, the territory of the Municipalité de Baie-James on 31 December 2013, excluding Category II lands.

33. The Regional Government will exercise essentially the same powers as those now exercised by the Municipalité de Baie-James. In addition, the Regional Government may affirm its jurisdiction regarding fields of jurisdiction belonging to a regional county municipality, such as land use and development planning. The Regional Government will also exercise the functions of a regional land and natural resource commission (CRRNT).

B. CREE NATION GOVERNMENT

34. The Governance Agreement and the Governance Act provide for greater Cree autonomy on Category II lands. As of January 1, 2014, the Cree Nation Government will exercise certain functions and powers under Québec laws on Category II lands, including with respect to land and resource planning and management.

35. As to land use planning, the Cree Nation Government may exercise on Category II lands the powers of a regional county municipality regarding the strategic vision statement and the land use and development plan.

36. Regarding land and resource use planning, the Cree Nation Government will establish the Eeyou Planning Commission, which will prepare a Regional Land and Resource Use

Plan for Category II lands. This plan is similar to the regional plans for integrated land and natural resource development (PRDIRT) prepared elsewhere in Québec by the CRRNT. The Cree Nation Government will also take part in the development of the public land use plan (PATP) for Category II lands.

37. The land use and development vision statement and plan as well as the Regional Land and Resource Use Plan for Category II lands must be consistent with the policies, principles and objectives that will be determined by the Cree Nation Government in consultation with the Cree communities and with the concurrence of the Gouvernement du Québec.

38. In summary, the Cree Nation Government will exercise significant new jurisdictions pursuant to the Governance Agreement and the Governance Act regarding land and resource use planning on Category II lands. Québec's new Energy Policy must take account of these new jurisdictions of the Cree Nation Government.

C. ENERGY

39. With respect to energy, the Governance Agreement provides that the development of hydroelectric projects of 50 MW or less and of any wind energy projects on Category II Lands will be reserved exclusively for the control of the Cree Nation Government, a Cree band or a Cree community.

V. CONCLUSION

40. As already noted, the Cree enjoy special treaty rights, in particular with regard to social and environmental protection and hunting, fishing and trapping under Sections the *James Bay and Northern Québec Agreement*, in the entire Eeyou Istchee James Bay territory.

41. The Cree of Eeyou Istchee also have special rights and interests in the Eeyou Istchee James Bay territory by virtue of the *Paix des Braves*, the Governance Agreement and related legislation.

42. Any new policies relating to energy development in Eeyou Istchee must respect the treaty and other rights of the Cree, and must be developed in close consultation with the Cree.

43. The new Governance Agreement and the Governance Act vest the Cree Nation Government with new jurisdictions on Category II lands with respect to land and resource use planning and management of land and natural resources. The new Québec Energy Policy must take account of these new jurisdictions and powers of the Cree Nation Government.

44. The Cree welcome the opportunity to exchange with the Government of Québec and with all interested stakeholders on measures to ensure the responsible development of the energy sector in the Eeyou Istchee James Bay territory, in full compliance with the *James Bay and Northern Québec Agreement*, the *Paix des Braves* and the Governance Agreement.

* * * * *